

Brasil 500 Anos (Encerrado)

Brasil Potência Esportiva

Esporte na Escola

Esporte Solidário

Gestão das Políticas de Esporte e Turismo

Turismo: A indústria do Novo Milênio

Municipalização do Turismo

Ministério do Esporte e Turismo

Brasil Potência Esportiva

Resultados

De início, vale enfatizar que os resultados alcançados por nossos atletas não são fruto apenas da execução das ações deste Programa, pois, a preparação do atleta está, na maioria das vezes, dissociada deste Programa. Contudo, as ações executadas por ele são de suma importância como complemento e avaliação a esta preparação, mediante os resultados obtidos nos eventos esportivos.

Análise histórica de participação de atletas em competições internacionais tem grande variação ao longo dos anos pela influência de sazonalidade específica, a qual é composta pelos ciclos: olímpico (quatro em quatro anos), quando todos os esforços se concentram em favor dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos; dos Jogos Pan-americanos e Jogos Pan-americanos para pessoas portadoras de deficiência (quatro em quatro anos), sempre ocorre um ano antes das olimpíadas, onde a participação brasileira normalmente é mais numerosa que nas olimpíadas; e dos Jogos Sul-americanos (quatro em quatro anos), sempre dois anos antes das Olimpíadas, onde a participação brasileira é a mais numerosa entre os ciclos, em razão de o número de modalidades disputadas e de o nível qualitativo dos participantes ser inferior aos dos jogos mencionados anteriormente (aqui só participam os países da América do Sul, acrescidos das: Antilhas Holandesas, Aruba e Panamá), resultando em uma maior possibilidade de se alcançarem melhores resultados.

Feita esta ressalva, apresentam-se os resultados no esporte de rendimento. Em 2000, dos 132 eventos apoiados, o Brasil alcançou a marca de 45 resultados até o 5º lugar. Em 2001, foram 125 eventos apoiados, e o Brasil conquistou 261 títulos até o 5º lugar. Já em 2002, principalmente em razão da participação brasileira nos Jogos Sul-americanos, conquistamos 379 títulos até o 5º lugar, em 68 eventos apoiados. Já quanto ao esporte de rendimento para pessoas portadoras de deficiência, em 2000, dos 7 eventos apoiados, o Brasil trouxe na bagagem 39 títulos até o 5º lugar. Em 2001, o número de competições teve um salto significativo, tendo o Brasil participado de 24 eventos internacionais, mas os títulos não alcançaram a evolução da participação de forma diretamente proporcional, foram 41 títulos até o 5º lugar. Em 2002, foram apoiadas 16 competições, resultando em 45 títulos até o 5º lugar.

Quanto à Olimpíada de Sidney, Austrália - 2000, as seis medalhas de prata e seis de bronze representam grande avanço para o Brasil, que apesar de não ter conquistado o ouro, chegou a uma participação histórica ao disputar 22 finais olímpicas.

No *ranking* das Paraolimpíadas, entre os 180 países participantes, o Brasil está hoje em 24º lugar, a melhor posição já alcançada por nosso país desde as Paraolimpíadas de Seul (1988) com 27 medalhas (quatro de ouro, dez de prata e 13 de bronze) ocupando a 25ª colocação no geral, dos 62 países participantes. Este resultado não aconteceu inesperadamente. Os Jogos Paraolímpicos de Sydney consagraram os atletas paraolímpicos brasileiros, que trouxeram na bagagem 22 medalhas, sendo: seis de ouro, dez de prata e seis de bronze e a quebra de dois recordes mundiais: no arremesso de peso e no lançamento de disco, pela atleta Roseane Santos, a Rosinha, amputada da perna esquerda.

Gerente:

Maristela Medeiros Gonçalves

Além desses resultados referentes aos atletas de rendimento, também deve-se mencionar os eventos que são apoiados pelo Programa e que

têm por objetivo investir em jovens, para alcançar resultados em médio e longo prazos. Trata-se dos Jogos da Juventude, os Jogos Universitários Brasileiros, a Universíade e os Jogos Sul-americanos escolares.

Na 21ª Universíade - 2001, evento considerado de grande magnitude, a participação da equipe brasileira foi de destaque, pois, com delegação formada por 162 atletas e 60 profissionais do corpo técnico-diretivo, os atletas brasileiros conquistaram duas medalhas de ouro, três de prata e duas de bronze, dando ao Brasil a 14ª posição entre os 169 países participantes.

Em sua sexta edição, Os Jogos da Juventude, de 2002, uniram forças com o Programa Esporte na Escola para garantir sua realização, permitindo a competição entre 2.982 jovens atletas estudantes das 27 unidades da federação, que disputaram onze modalidades olímpicas inseridas na programação. A atleta revelação foi Sabine Letícia Heitling, do Estado do Rio Grande do Sul, a qual bateu o recorde Sul-americano da prova dos 2.000 com obstáculos, na modalidade atletismo, com o tempo de 7'2'' (o recorde anterior permaneceu inalterado por dois anos, com a marca de 7'5''), enquanto que a equipe revelação foi a masculina de ginástica artística (composta por três atletas), a qual, após ter disputado os Jogos da Juventude, conquistou a medalha de ouro no Campeonato Sul-americano.

A participação do Brasil na nona edição dos Jogos Sul-americanos escolares realizado em Maule, Chile - 2002, nos garantiu a liderança do *ranking* Sul-americano escolar, conquistando neste evento dezenove medalhas de ouro, treze de prata e onze de bronze.

No que diz respeito aos atletas de rendimento em 2002, destacam-se o pentacampeonato Pan-Americano da equipe de handebol feminina da Seleção Júnior, realizado em São Bernardo do Campo, São Paulo; e o primeiro e terceiro lugar na categoria feminina e o segundo lugar na categoria masculina no Campeonato Mundial de Vôlei de Praia Sub-21, disputado em Catânia, Itália.

Quanto aos atletas de rendimento portadores de deficiência, o destaque em 2002 vai para a conquista de três medalhas (uma de prata e duas de bronze) no Mundial de Judô realizado em Roma, Itália; o vice-campeonato no mundial de futebol para amputados em Sochia, Rússia; e o vice-campeonato na luta de braço no mundial realizado em Alexandria, Egito.

Ainda em 2002, a Secretaria Nacional de Esporte desempenhou papel importante na história do vôlei brasileiro, ao apoiar a realização da Fase Final da Liga Mundial, evento oficial da Federação Internacional de Voleibol, que contou com a participação das dezesseis, melhores seleções adultas masculinas do mundo. O Brasil obteve o vice-campeonato, perdendo na final para a equipe russa. A realização do evento teve, entre outros objetivos, o de divulgar a prática do esporte no País, oferecendo a oportunidade ao público brasileiro de assistir, ao vivo, o confronto dos melhores atletas de voleibol do mundo; demonstrar à comunidade internacional a capacidade do Brasil de organizar e realizar grandes eventos esportivos; ratificar a importância social da prática do esporte, principalmente para nossas crianças e adolescentes.

Também sobre o ano de 2002, não poderia deixar de ser citada a escolha da cidade do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Pan-americanos de 2007. Tal escolha foi diretamente influenciada pela ousadia do Brasil em realizar os VII Jogos Sul-americanos (agosto), após um lamentável cancelamento do evento em Bogotá, Colômbia (maio). Os Jogos Sul-americanos foram disputados em 27 modalidades esportivas e contaram com a participação de quatorze países.

Com uma delegação composta por 439 atletas, o Brasil sagrou-se campeão ao conquistar 146 medalhas de ouro, 96 de prata e 89 de bronze, consolidando o País como potência esportiva no continente. Esta foi a melhor performance de um país na história dos Jogos Sul-americanos, ganhando prestígio e respeito perante a comunidade esportiva internacional.

Outro destaque do Programa é o apoio financeiro dado ao iatista Robert Scheidt, único hexacampeão mundial de uma modalidade olímpica, a Classe Laser (Espanha em 1995, África do Sul em 1996, Chile em 1997, México em 2000, Irlanda em 2001 e Cape Cód, EUA. em 2002), e bicampeão olímpico. Foi, ainda, homenageado pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso com a Cruz do Mérito Desportivo, maior honraria na área esportiva. Robert tem sido beneficiado com os recursos do Programa Brasil Potência Esportiva desde o início de sua jornada internacional, além do apoio do Brasil Previ (Banco do Brasil) e da Petrobras.

.....
O esporte de rendimento apresenta previsão constitucional no artigo 217: “*É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados: (...) II – a destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional e, em casos específicos, para a do desporto de alto rendimento;*” **Concepção**

Suas prioridades estão dispostas no artigo 7º da Lei nº 9.615 de 1998, regulamentado pelo artigo 8º do Decreto nº 2.574 de 1998, em seus incisos II – “*desporto de rendimento, nos casos de participação de entidades nacionais de administração do desporto em competições internacionais, bem como as competições brasileiras de criação nacional*”; IV – “*capacitação de recursos humanos*”; V – “*apoio a projeto de pesquisa, documentação e informação*”; e VIII – “*apoio ao desporto para pessoas portadoras de deficiência*”.

O esporte de rendimento desmonstra ser de grande importância para a indústria do entretenimento. De fato, esta indústria, estima-se, apresentará as maiores taxas de crescimento ao longo do século XXI, e o esporte está se transformando no principal setor dessa indústria, considerando seu impacto social e a importância econômica que esta atividade desempenhará na economia dos países nos próximos anos. Para se ter um exemplo, o futebol possui cerca de um bilhão de praticantes em todo mundo, movimenta quase US\$ 260 bilhões anualmente e, durante a Copa do Mundo de 1998 na França, atraiu uma audiência televisiva acumulada estimada em cerca de 36 bilhões de pessoas.

É importante ressaltar que o setor de esportes tem a capacidade de alavancar a atividade econômica de forma direta e indireta nos seguintes setores da economia: indústria têxtil, comunicação e entretenimento, comércio varejista e atacadista, indústria da construção civil, internet, serviços financeiros, medicina e indústria farmacêutica.

Segundo dados da Fundação Getúlio Vargas - FGV¹, a indústria do esporte no País movimenta R\$ 25 bilhões e emprega 300 mil pessoas, tendo apresentado taxa de crescimento bem acima da média. De fato, enquanto o Produto Interno Bruto - PIB cresceu à taxa média de 2,25% de 1996 a 2000, esse segmento registrou aumento médio anual de 12,34% no período.

¹ Estudo encomendado pela Confederação Brasileira de Vôlei

Metade dos R\$ 25 bilhões movimentados pelo setor é relativa à indústria de artigos esportivos, como roupas, calçados e equipamentos. Dos 50% restantes, R\$ 8,7 bilhões são relativos a serviços diretamente ligados ao setor, como prática esportiva em clubes e academias, arrecadações em estádios e quadras, marcas e direitos autorais, *marketing*, comunicação esportiva (televisões, rádios etc). Os R\$ 2,8 bilhões restantes correspondem ao valor indireto gerado pelo esporte, como gastos com transporte, alimentação e hospedagem de atletas e manutenção de equipamentos e de infra-estrutura poliesportiva.

Além dos R\$ 25 bilhões movimentados pelo setor, ainda há uma parcela de R\$ 18 bilhões anuais relativa ao esporte nas instituições de ensino e aos investimentos das empresas em ginástica laboral, subsídios e convênios com clubes e academias de ginástica, e até mesmo a economia obtida por elas e pelo Instituto Nacional de Seguro Social - INSS com a redução de dias não trabalhados em virtude de adoecimento de funcionários. Dessa forma, podemos dizer que esse setor, em sua plenitude, é responsável por 3% do PIB.

Uma das características mais importantes deste setor é a sua capacidade de crescer mesmo em períodos de crise. Isso porque quando a economia está em crescimento as pessoas têm mais dinheiro e gastam mais com esporte. Quando a economia se encontra em retração, os desempregados têm mais tempo livre para a prática do esporte.

E, ainda segundo a FGV, mesmo com o alto ritmo de crescimento registrado nos últimos anos, o setor ainda tem potencial para crescer de forma acelerada. De fato, apenas 1,1% da População Economicamente Ativa - PEA do País pratica esporte pelo menos duas vezes por semana. Se comparado com outros países, como os EUA, por exemplo, onde este percentual atinge 18% só com o fisiculturismo, fica claro o potencial de crescimento do setor no Brasil.

Contudo, o esporte de rendimento no País ainda carece de profissionalização em diversas dimensões. Ainda hoje, é turva a percepção da iniciativa privada acerca do retorno comercial e financeiro de vincular sua marca ao apoio a equipes esportivas. Como exemplo, se compararmos os mercados de licenciamentos – *royalties*, entre os EUA e Brasil, veremos que dos US\$1.4 bilhão gerados no mercado americano, US\$700 milhões (50%) são provenientes do setor de esportes, enquanto que no Brasil dos US\$100 milhões gerados em nosso mercado, apenas US\$6 milhões (6%) se referem ao esporte².

A falta de visão do setor privado brasileiro sobre o retorno do investimento no setor de esporte prejudica seu financiamento, fazendo com que exista demanda de grande monta aos recursos da União. De fato, embora já existam dispositivos que permitem um aporte maior de recursos privados, como a Lei Agnelo Piva³, os recursos conseguidos com esta Lei ainda demonstram ser insuficientes às necessidades do setor.

O Programa Brasil Potência Esportiva, surge, portanto, com o objetivo maior de “*Melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições nacionais e internacionais e promover a imagem do País no exterior*”, pois os bons resultados alcançados pelos atletas de alto rendimento estimulam ainda mais a prática desportiva pela comunidade, especialmente pelos jovens, que passam a ter referências saudáveis e de sucesso. além disso, trazem ainda, benefícios para os praticantes: saúde, bons hábitos e geração de capital social nas comunidades.

² Fonte: Redibra, Braga & Associados

³ LEI PIVA - Lei nº 10.264 de 16 de julho de 2001.

Como forma de garantir a realização de seu objetivo, o Programa conta com desenvolvimento das ações: Realização de Eventos Esportivos de Rendimento, Participação em Eventos Internacionais, Capacitação de Recursos Humanos Para o Esporte de Rendimento, Detecção de Talentos Esportivos, Avaliação Física e Psicológica de Atletas de Rendimento e Implantação de Centros de Excelência Esportiva. Todas as ações são disponibilizadas também para as pessoas portadoras de deficiência.

As três últimas ações descritas (Detecção de Talentos Esportivos, Avaliação de Atletas de Rendimento e Implantação de Centros de Excelência Esportiva) se referem à Rede Cenesp (Centro de Excelência Esportiva), formada pelas estruturas físicas e administrativas, recursos humanos e materiais existentes nas Instituições de Ensino Superior.

Essa Rede implantou recentemente o Projeto Esporte Brasil, coordenado pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/Cenesp/RS, cujo objetivo geral é o de delinear o perfil do desenvolvimento somatomotor de crianças e jovens na faixa etária entre sete a dezesseis anos, de todo o território brasileiro, com vistas à possibilidade de constituir indicadores para a formulação de projetos de ação e de políticas para a educação física e esportes.

Quanto à questão da realização e participação em eventos esportivos - elemento de suma importância para o desenvolvimento de atletas e técnicos, pois, coloca à prova o desenvolvimento de seus trabalhos diante dos demais, bem como possibilita a troca de informações acerca do que há de mais moderno em termos de equipamentos, técnicas e treinamentos pelo mundo afora - deve-se ressaltar que o atual atleta de rendimento não é o único público-alvo do Programa. Há a preocupação de se propiciar a renovação no esporte, e é por isso que o Programa também possui a estratégia de investir nos jovens como forma de conseguir resultados a médio e longo prazos. Realizam-se, portanto, os Jogos da Juventude e os Jogos Universitários Brasileiros.

Os Jogos da Juventude têm o objetivo de promover, sob a perspectiva do esporte de rendimento, a prática de atividades esportivas entre os jovens de diversas faixas etárias, que representam a base do desenvolvimento dessa vertente, dando a oportunidade de participação a todos os estados brasileiros. Esses Jogos já revelaram atletas como a ginasta brasileira Danielle Hypólito - campeã em ginástica artística nos Jogos Pan-americanos de Winnipeg (Canadá, 1999) e vice-campeã no exercício de solo, no Mundial de Ghent (Bélgica, 2001); e o judoca Thiago Camilo, medalha de prata nas Olimpíadas de Sydney (Austrália, 2000).

Quanto aos Jogos Universitários Brasileiros, algumas instituições de ensino superior já os consideram como uma grande jogada de *marketing*, atraindo atletas de ponta em quase todas as modalidades esportivas. Os resultados obtidos com os projetos já em execução tornaram possível a distribuição de aproximadamente vinte mil bolsas de estudos para alunos/atletas, possibilitando, a alguns, ajuda de custo.

Quanto à ação de Capacitação de Recursos Humanos Para o Esporte, destacam-se as necessidades especiais que cercam as pessoas portadoras de deficiência, pois o trabalho que é iniciado a partir dos oito anos tem que ser revestido de um padrão de qualidade bastante acentuado, uma vez que as características comportamentais são as mais variadas, fazendo com que os profissionais envolvidos sejam, desta forma, obrigados a transcenderem suas potencialidades, buscando um padrão qualitativo à altura daqueles que deles esperam sempre o melhor.

Considerando que a demanda do Calendário Nacional Esportivo é superior aos recursos destinados ao Programa, este adota a política de negociação de escolha dos eventos prioritários dentro dos critérios estabelecidos em lei (eventos internacionais) e dos critérios de atendimento propostos para o Programa, na ordem que segue: Jogos Olímpicos e Paraolímpicos, Jogos Pan-americanos e Pan-americanos para portadores de deficiência, Jogos Sul-americanos, Campeonatos Mundiais, Pan-americanos e Sul-americanos. Essa estratégia permite às entidades nacionais do desporto a adequação de suas necessidades aos recursos destinados a elas.

O Programa conta, ainda, com o apoio da Comissão Nacional de Atletas, criada pela Portaria nº 127 de 2000, a qual é composta por atletas consagrados nas mais diversas modalidades esportivas, como: Bernard Razman (vôlei), Luisa Parente (ginástica), Ádria Rocha dos Santos (atletismo - paradesportivo) e Aurélio Fernandes Miguel (judô). A criação desta Comissão foi uma estratégia do Ministério do Esporte e Turismo como forma de conhecer de perto os interesses do público-alvo, seus desejos e suas necessidades.

Implementação

Os 87,4% dos recursos financeiros liberados (o que corresponde a R\$ 36.256.250,00), em relação ao Orçamento aprovado em 2002, não foram suficientes para atender às necessidades do Programa. Esta insuficiência de recursos relaciona-se mais diretamente à ação de Participação de Delegações brasileiras em Competições Nacionais e Internacionais de Rendimento, pois, o Calendário Nacional de Esporte demanda recursos superiores aos que são destinados historicamente a esta ação e, ainda por cima, sofreu com a desvalorização do real em face ao dólar neste ano de 2002.

O aspecto positivo desta questão é que isso fez com que o Ministério procurasse agilizar a busca por alternativas de financiamento para o setor.

Os recursos também sofreram descontinuidade na sua liberação, prejudicando a execução do Programa. Mais uma vez, a ação que mais sofreu foi a de Participação de Delegações Brasileiras em Competições Nacionais e Internacionais de Rendimento, uma vez que muitos eventos internacionais que constam do Calendário Nacional Esportivo são promovidos pelas Federações Internacionais e, portanto, possuem datas determinadas de acordo com o interesse destas.

As ações do Programa que apresentaram melhores resultados na análise físico-financeira foram: Avaliação de Atletas de Rendimento, a qual superou sua meta em 742% - de fato, a meta inicial era de que fossem avaliados, neste ano de 2002, 600 atletas de rendimento; contudo, a Rede Cenesp (responsável pela avaliação dos atletas de rendimento) conseguiu avaliar 5.050 atletas de rendimento, isto porque ela adotou estratégia diferente das utilizadas nos anos anteriores e aproveitou a realização do VI Jogos da Juventude, em Goiânia, onde houve a concentração de 3.223 atletas no mesmo local, para realizar sua tarefa; Capacitação de Recursos Humanos Para o Esporte de Rendimento, a qual superou sua meta em 367% (meta 440 – realizado 2.494) – esse desempenho positivo também se deveu à mudança de estratégia na adoção dos dois cursos técnicos, um congresso e um seminário realizados; e a promoção de eventos esportivos de rendimento, que aparentemente apresentou resultado desfavorável, pois tinha a meta de realizar cinco eventos esportivos e realizou efetivamente apenas um, sendo este o VII Jogos Sul-americanos (que deveriam ser disputados em Bogotá, na Colômbia, e que fora cancelado por problemas políticos naquele país).

De fato, a realização dos VII Jogos Sul-americanos no Brasil foi estratégia adotada para divulgar a imagem do nosso País como uma potência esportiva, na tentativa de atrair a atenção da comunidade esportiva internacional e conquistar a confiança dos membros da Organização Desportiva Pan-americana (Odepa), e, assim, garantir a candidatura do Rio de Janeiro como sede dos Jogos Pan-americanos de 2007. A estratégia foi bem sucedida.

Tende a exercer influência negativa na execução das ações do Programa o fato de a Secretaria Nacional de Esporte, onde se encontra a equipe gerencial do Programa, funcionar em um prédio distante do ministério, onde todas as atividades jurídicas e orçamentárias são desenvolvidas. Tal fato acarreta ineficiência e lentidão na execução das ações.

O excesso de burocracia ainda em vigor no setor público também foi fator limitador na execução do Programa, pois, além de exigir agilidade na análise dos convênios propostos, o que não é possível mediante o quadro de funcionários que o ministério possui, exige o preenchimento de vários formulários pelo proponente, os quais, na maioria das vezes, vêm preenchidos de forma equivocada. Desta forma, estuda-se a possibilidade de o Ministério do Esporte e Turismo - MET contratar a Caixa Econômica Federal para que esta repasse os recursos diretamente às Confederações, bem como faça a análise das prestações de contas dessas entidades de administração do desporto.

Considerando que o principal foco do Programa é melhorar o desempenho do atleta de rendimento brasileiro em competições internacionais, a transferência de recursos financeiros para as entidades nacionais de administração do desporto foi a principal estratégia utilizada, a fim de viabilizar a participação das delegações em eventos internacionais.

A forma pela qual o Programa monitora a execução de suas ações se dá por relatórios apresentados pelos parceiros, elaborados após a participação/execução da ação, mediante correspondências oficiais encaminhadas ao departamento responsável.

O Programa destaca-se pela sua capacidade de desenvolver parcerias. De fato, o Programa apresenta parceiros tanto externos quanto internos ao governo. Seus principais parceiros externos são as entidades nacionais de administração do desporto (Confederações, Associações Nacionais, Comitê Olímpico Brasileiro e Comitê Paraolímpico Brasileiro). Quanto às parcerias intragovernamentais, destacam-se: as Universidades Federais, considerando serem estas as fomentadoras do esporte junto à comunidade; o Programa Esporte na Escola, como catalisador dos Jogos da Juventude; o Ministério da Justiça, para a realização de exames antidoping em eventos esportivos no Brasil; e o Ministério das Relações Exteriores, que terá papel fundamental no auxílio para realização dos Jogos Pan-americanos de 2007 na cidade do Rio de Janeiro.

Outro fato de notória importância é o papel que a Comissão Nacional de Atletas - CNA vem desempenhando no setor, pois esta tem contribuído para a melhoria qualitativa do desporto de rendimento no País, por meio de discussões de questões importantes, como: o Projeto de Lei que institui a bolsa-atleta; o substitutivo do Projeto de Lei Antidoping; maior presença dos atletas paraolímpicos nas campanhas do Governo; apoio à candidatura do Brasil para sediar eventos internacionais, em especial o já conquistado Pan-americano de 2007. A CNA já conseguiu a aprovação das seguintes reivindicações: elaboração, pelo Ministério do Esporte e Turismo, de um Projeto de Lei de incentivo fiscal para o esporte; a participação do Ministério do Esporte e Turismo no Comitê de Cultura e

Esporte da Secretaria de Comunicação do Governo, a qual aprova todos os patrocínios concedidos pelo Governo Federal; isenção de imposto na importação de material esportivo que não tenha fabricação similar no Brasil.

De fato, a participação da CNA se faz importante porque nosso País carece de diagnóstico e de estratégia para o desenvolvimento do esporte. Com exceção do futebol, atletismo, e mais recentemente do vôlei e basquete, a prática esportiva no País está altamente vinculada à capacidade do atleta em pagar seu treinamento. Ou seja, não existe ainda a democratização de oportunidades no esporte de rendimento. E isso ocorre justamente pela falta de uma política conexa capaz de conduzir o atleta em seus vários estágios de desenvolvimento, desde sua descoberta na escola até o início de sua vida profissional ou semiprofissional.

O controle social sobre o Programa também é item que se destaca, pois neste ano de 2002, o Ministério do Esporte e Turismo já iniciou mecanismos para que a sociedade possa exercer seu controle, disponibilizando uma página especialmente dedicada aos Jogos da Juventude, na internet. A referida página está ligada ao *site* do MET. Nela, há várias informações sobre este evento, bem como existe pesquisa de opinião elaborada para medir a satisfação do público-alvo quanto à execução do mesmo. Este Projeto piloto servirá de base para o desenvolvimento de controle social sobre as outras ações do Programa.

Esporte na Escola

O Programa encontra-se em seu primeiro ano de execução, mas não possui monitoria com periodicidade inferior a um ano sobre os convênios firmados (modo pelo qual algumas de suas ações são implementadas), haja vista a falta de recursos humanos, tecnológicos e materiais da Secretaria Nacional de Esporte – SNE. Por isso o Programa não oferece dados possíveis de análise sobre o impacto gerado por importantes ações do Programa (capacitação de recursos humanos para o esporte na escola e funcionamento de núcleos de esporte em escolas) neste ano de 2002, a qual somente se tornará possível em 2003, quando os referidos convênios prestarão contas do desenvolvimento do Programa em suas unidades.

No projeto inicial que deu origem ao Programa, estimava-se que ao final do ano de 2002 pudessem ser atendidos 7,5% dos 36 milhões de alunos da rede de ensino fundamental pública, ou seja, 2,7 milhões de alunos. Como o Programa, estima-se, terá atendido em 2002 1.570.333 alunos (58% da meta estipulada para 2002), tem-se que, dada a realidade da execução físico-financeira do Programa, apenas 4,36% do total geral deverá ter sido alcançado.

Tal resultado implica uma necessidade de readequação no cronograma de cumprimento das metas estipuladas no projeto básico do Programa.

Embora em decadência no mundo, o esporte praticado na escola ainda é a base de iniciação esportiva na maior parte dos países que se destacam neste setor. E tal fato diz respeito tanto aos países do leste europeu, onde há base científica (como testes de flexibilidade, tempo de reação e análise de sangue) para se tentar descobrir possíveis futuros talentos esportivos, quanto aos países ocidentais.

Essa decadência está relacionada à concorrência deste com outros centros esportivos, como academias, clubes, escolas especializadas e a própria rua. Contudo, com exceção do esporte de rua, os demais centros esportivos, no Brasil, além de possuírem estrutura limitada para atender o montante de crianças e adolescentes, geralmente, demandam dispêndio de recursos próprios dos atletas, o que, impossibilita a participação dos menos favorecidos economicamente. Já o esporte na rua é, por vezes, perigoso, pois, como não há orientação de profissional capacitado acerca das atividades, estas poderão, a longo prazo, causar danos físicos que comprometerão a qualidade de vida e até mesmo a vida profissional dessas crianças e adolescentes em sua fase adulta.

É importante destacar que o esporte de base não serve apenas para se gerar futuros campeões, pois, o esporte é atividade de formação, de saúde, de prevenção de distorções sociais (violência, uso de drogas etc), uma vez que, trata, essencialmente, do ser humano e de suas relações consigo mesmo, com o outro e com o mundo em que vive.

Por esse motivo que, provavelmente, a Constituição Federal de 1988 em seu artigo 217, II, estipula “*É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados: (...) II – A destinação de recursos públicos para a promoção prioritária do desporto educacional...*”

E tal postura se justifica por a escola ser a maior e mais tradicional instituição organizada do país, possibilitando, atualmente, a permanência e o acesso de 97% da população de crianças e adolescentes a seus serviços.

Resultados

Concepção

Gerente:

Ricardo Nascimento de Avelar
Fonseca

Outra legislação importante que defende o desporto e lazer às crianças e jovens é o Estatuto da Criança e do Adolescente – ECA⁴, artigo 59 – “*Os Municípios, com apoio dos Estados e da União, estimularão e facilitarão a destinação de recursos e espaços para programações culturais, esportivas e de lazer voltadas para a infância e a juventude*”.

Por tudo isso, democratizar o acesso à prática e à cultura do esporte como instrumento educacional, visando o desenvolvimento integral das crianças e adolescentes como meio de formação da cidadania, melhoria da qualidade de vida e correção de distorções sociais, torna-se indispensável em nosso País.

Para alcançar esses resultados, o Programa tem por objetivo “*estimular a prática desportiva por estudantes das instituições públicas de ensino fundamental e médio*”, os quais somam aproximadamente 36 milhões de alunos⁵, em um prazo de dez anos. E dentro deste contingente estão incluídos os portadores de deficiência, os quais também são atendidos pelo Programa.

Dentre as diretrizes do Programa destacam-se a necessidade da escola em: desenvolver no mínimo uma atividade esportiva individual e uma coletiva; desenvolver atividades esportivas lúdicas e que valorizem e resgatem a cultura local e regional; promover jogos esportivos interclasses; e realizar atividades esportivas nos finais de semana, abrindo a escola para comunidade e integrando-a ao núcleo esportivo.

Para alcançar o objetivo do Programa, sua estrutura apresenta como produtos: os recursos humanos capacitados para o esporte, as campanhas realizadas para a promoção do esporte na escola, o concurso temático realizado sobre o esporte (como forma de incrementar o interesse das crianças e adolescentes), a distribuição de material técnico-didático sobre o esporte, os alunos atendidos em núcleos, a infra-estrutura esportiva implantada ou modernizada e os eventos esportivos realizados na escola.

Sendo assim, o Programa trará benefícios no que tange à maior oferta de esporte nas escolas públicas de ensino fundamental e médio do País, com qualidade no ensino, no material a ser utilizado, no acesso a bibliografia atualizada e na infra-estrutura esportiva escolar.

Implementação

O Programa apresentou execução financeira na ordem de 68 % do orçamento aprovado (o que representa R\$ 57.027.514,00 dos R\$ 83.846.491,00 aprovados em lei). Mesmo assim, a expectativa é de que as metas físicas sejam integralmente cumpridas. Ademais, algumas ações deverão apresentar resultado superior ao estipulado, como a ação de Funcionamento de Núcleos de Esporte em Escolas – devido a um erro no cálculo do custo/meta da ação, esta foi subestimada inicialmente, prevendo o atendimento de 86.900 alunos, tendo agora a expectativa de atender efetivamente 1.470.929 alunos. Tal fato ocorreu porque foi utilizado como base para o cálculo do custo/meta da ação o valor previsto per capta anual com crianças em núcleos de esporte do Programa Esporte Solidário, que monta a R\$ 180,00. Como este programa, desde sua concepção, propunha estratégia de implementação diferenciada daquele Programa, seu custo per capta por aluno atendido em núcleo de esporte é de R\$ 8,00 ano.

⁴Estatuto da Criança e do Adolescente - Lei N° 8.069, de 13 de julho de 1990

⁵Dados de 2000 - Em 2002 são 39,5 milhões.

Outra ação que deverá apresentar superação quanto à sua meta inicial é a Capacitação de Recursos Humanos em Esporte Escolar, que deverá superar em 178% o inicialmente estipulado. Essa expectativa baseia-se na estratégia de ter sido assinado convênio com a Universidade do Professor, a qual tem o poder de capacitar 100.000 professores de educação física (a meta inicial era de 36.000) via transmissão áudio-visual.

Correspondendo à estratégia do Programa em privilegiar ações que beneficiassem a maior quantidade de alunos das escolas públicas nesse primeiro ano de implementação do Programa, destaca-se também a ação Promoção de Eventos Esportivos na Escola, a qual foi responsável pela realização do VI Jogos da Juventude e da III Olimpíadas Colegiais, os quais reuniram mais de sete mil alunos participantes.

Já neste primeiro ano de vigência do Programa, alguns aspectos influenciaram negativamente o mesmo, comprometendo o resultado estipulado em seu projeto básico. Dentre estes aspectos destaca-se a reavaliação do Programa no âmbito interno do Ministério do Esporte e Turismo – MET, em virtude da mudança administrativa ocorrida no final de março de 2002, resultando em estancamento da execução por um curto período. No momento em que foi retomada a execução, ela sofreu, ainda contingenciamentos orçamentários advindos dos Decretos 4.120/2002 e 4.230/2002, o que representou 2/3 do orçamento aprovado, atraso na liberação de recursos - apesar de este ser programa estratégico com fluxo regular de recursos - bem como restrição ao repasse de recursos imposta pela Lei Eleitoral.

Outro fator que prejudica a qualidade de implementação do Programa é a baixa capacitação dos quadros municipais, que são os responsáveis pela execução das ações descentralizadas.

O grande diferencial da estratégia de implementação do Programa é a relação direta com a escola. A escola recebe recursos para compra de material esportivo, equipamentos e material didático para capacitação de professores, bem como indica quais destes serão capacitados. Enfim, a escola, que para o Programa é o núcleo de esporte, tem o completo comando das atividades e ações. Não existe um modelo rígido a ser seguido, o Programa respeita as diferenças regionais, culturais, materiais e dá à escola autonomia com responsabilidade e, ao mesmo tempo, dá meio para que ela execute tal autonomia.

Destaca-se ainda neste aspecto que, apesar da articulação com outros ministérios (multissetorialidade) ser historicamente difícil, o Programa vem conseguindo fechar acordos, os quais vêm sendo privilegiados por ocasião da execução.

Um ponto relevante é o de se criar atividade alternativa dentro da área da educação física para aqueles alunos que não gostam de praticá-la, respeitando sua individualidade. Estes alunos poderiam ser aproveitados para aprenderem, por exemplo, técnicas de arbitragem e, principalmente, estratégias/técnicas de jogos coletivos, uma vez que o nosso país carece, em algumas modalidades, de número maior de técnicos de qualidade.

faz-se mister, ainda, dar maior estímulo à promoção de eventos, não só às competições que abranjam a disputa interclasses, mas também às interescolares, às intermunicipais e às interestaduais. Se observarmos os Estados Unidos, cujo país é um exemplo no desenvolvimento do esporte, veremos que quando ocorrem competições intermunicipais em localidades de menor porte, a comunidade inteira está presente, participando, criando, inclusive, uma “rivalidade sadia” entre os municípios participantes. Tal estratégia deve ser incentivada no Brasil.

Esporte Solidário

Resultados Na análise dos resultados, não se pode reportar à evolução dos indicadores do Programa, usando-os como parâmetro. Tal fato se justifica pela perda de parte dos dados que compõem o indicador *Taxa de Atendimento de Jovens Carentes com Prática Esportiva*, os quais tinham sido levantados quando da elaboração do PPA 2000 – 2003, a saber: o universo de jovens carentes; e pela não mensuração dos dados que comporiam o outro indicador do Programa: *Taxa de Atendimento de Idosos Carentes Acima de 60 Anos com Prática Esportiva*⁶.

Há que se destacar que, como o Programa incorporou algumas ações do extinto programa Esporte Direito de Todos, o atendimento pelo *Esporte Solidário* não se restringiu a crianças e adolescentes em situação de risco, o que corrobora para a dificuldade de medição de impacto na realidade social a que se destina o Programa.

Ter-se-á que se contentar com análise de Resultados Não Previstos⁷, os quais são tão ou até mais importantes que os próprios indicadores do Programa, como o desenvolvimento pessoal, afetivo e escolar dos atendidos pelo Programa, tais como diminuição da repetência; diminuição do nível de agressividade; incorporação de novos hábitos de higiene, elevação da auto estima e melhoria do relacionamento familiar. Esses resultados foram aferidos em relatórios de acompanhamento e avaliação do Programa, expedidos pelos conveniados.

Destaca-se que as constantes mudanças institucionais sofridas na área de esporte - três ministros em quatro anos - e a extinção do antigo Instituto do Desenvolvimento do Esporte - INDESP para tornar-se Secretaria Nacional de Esporte - SNE, em outubro de 2000, trouxeram mudanças políticas para o setor, criando problemas na implantação do Programa ao longo destes anos, comprometendo o alcance de melhores resultados.

Para 2003, com base no que o Programa logrou construir desde a sua concepção, o que se espera é a consolidação do Programa como indutor da principal meta do atual Governo para o setor: fomentar o esporte como instrumento de inclusão social, gerando formação de capital social e funcionando como preventor de riscos como a violência urbana.

Concepção O Brasil, ao passar da condição de país agrário para uma configuração de país industrializado (décadas de 1950 e 1960), não conseguiu, a partir dos modelos econômicos adotados, promover a absorção da mão-de-obra que se encontrava no campo, detonando um desequilíbrio social, econômico e cultural que persiste entre os diversos extratos sociais, e que contribuiu para gerar o nível de violência que hoje assola o Brasil.

Portanto, a execução de uma forte política pública visando assegurar equidade social, não apenas às populações atuais, mas também às futuras, torna - se

⁶ Na verdade, este indicador pertencia ao extinto Programa Esporte Direito de Todos, tendo este sido incorporado no ano de 2002 pelo Programa Esporte Solidário.

⁷ Resultados Não Previstos - aqueles que não são o resultado direto do Programa, mas que o acompanham, podendo ser chamados de: o efeito do resultado. O problema é que geralmente são frutos da influência de inúmeros outros fatores que vão além das ações executadas pelo Programa. Ex: melhoria do desempenho escolar - este pode ter sido fruto da ação do Programa, pelo desenvolvimento esportivo trazer, por vezes, o poder de concentração, ou, por ações da própria educação, como capacitação de professores, melhor infra-estrutura dentro das salas de aula etc.

Gerente:

Antônio Carlos Pereira

imprescindível. Uma das formas para que isso se torne possível é promovendo a educação para a cidadania. E, neste aspecto, o esporte é importante instrumento auxiliar no processo de desenvolvimento integral do ser, além de favorecer à construção da cidadania que, na concepção atual, encerra elementos como a participação política, o desenvolvimento da autonomia, solidariedade, distribuição de renda e acesso às vantagens sociais.

Dessa forma, a Constituição Federal determina em seu artigo 6º “São direitos sociais a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”; em seu artigo 7º “São direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, além de outros que visem à melhoria de sua condição social: IV – salário mínimo, fixado em lei, nacionalmente unificado, capaz de atender a suas necessidades vitais básicas e às de sua família com moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social, com reajustes periódicos que lhe preservem o poder aquisitivo, sendo vedada sua vinculação para qualquer fim”; em seu artigo 217 “É dever do Estado fomentar práticas desportivas formais e não formais, como direito de cada um, observados:

IV – proteção e o incentivo às manifestações desportivas de criação nacional.

§ 3º - O Poder Público incentivará o lazer, como forma de promoção social.”;

e finalmente em seu artigo 227 “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

O Programa Esporte Solidário, que surge em resposta às estas demandas, em 1995, toma como objetivo geral no PPA 2000-2003 “Diminuir a situação de exclusão de idosos acima de 60 anos e de jovens e adolescentes carentes na faixa etária de 10 a 24 anos pela intensificação da prática desportiva”, mediante a execução de ações de funcionamento de Núcleos de Esportes para idosos, crianças, adolescentes e pessoas portadoras de deficiência; capacitação de profissional em esporte para lidar com crianças, idosos, adolescentes e pessoas portadoras de deficiência; implantação e modernização de espaços esportivos; e realização de eventos esportivos, inclusive os de identidade cultural e criação nacional.

O Programa apresenta, ainda, como objetivos específicos: desenvolver nas comunidades a prática do esporte, sob forma consciente, concebendo-o como meio de educação; favorecer o processo de construção da cidadania (processo interior oriundo da prática social e política); fortalecer a boa relação familiar; favorecer as crianças e adolescentes um entendimento de mundo, onde seja compreendida a relação existente entre a aquisição de conhecimentos e o desenvolvimento humano, na atual estrutura social; fortalecer a boa relação homem/homem, homem/sociedade e homem/meio ambiente; e fortalecer a participação da comunidade nas grandes questões locais.

Uma das estratégias montada pelo Programa para alcançar seus objetivos geral e específicos é a adoção dos chamados cinco pilares do Programa, voltados para as crianças e adolescentes:

- 1) Esporte – através do esporte são oferecidas à população oportunidades do exercício da cidadania, melhoria na qualidade de vida e convívio com os valores éticos que o esporte proporciona e são dadas aos jovens as condições de se instrumentalizarem contra o uso das drogas, a falta de iniciativa, o temor ao esforço e o uso ocioso do tempo disponível;
- 2) Reforço Escolar – além de ajudar as crianças e adolescentes a fazerem suas tarefas escolares, há também a questão da pedagogia social⁸;
- 3) Reforço Alimentar – propõe-se a amenizar as carências nutricionais, mediante suplementação alimentar equilibrada;
- 4) Educação para a Saúde – tem por objetivo transformar e/ou extinguir hábitos nocivos à saúde visando à formação de conceitos e hábitos que (re)criem no indivíduo condições necessárias ao desenvolvimento ou manutenção de bons níveis de saúde, focando, para tal, na abordagem preventiva; e
- 5) Arte-Educação – propõe o desenvolvimento da sensibilidade pessoal, pois, a arte é uma forma de despertar o indivíduo para que perceba seu próprio processo de pensar, sentir, atuar, desenvolvendo a criatividade e a percepção.

O Programa sofreu forte mudança em sua estrutura, no ano de 2002, quando incorporou algumas ações do extinto Programa Esporte Direito de Todos, o qual tratava dos idosos, pessoas portadoras de deficiência e dos eventos de identidade cultura e criação nacional.

Os Núcleos de Esporte do Programa são, em sua maioria, dentro das escolas, e estas têm como prerrogativa possuírem menos de quinhentos alunos, serem localizadas em municípios de menor IDH e que estes estejam inseridos em outros programas sociais do Governo Federal.

Portanto, quando no ano de 2001 o Ministério do Esporte e Turismo (MET) pediu a inclusão do Programa Esporte na Escola, por pressão política de seu próprio ministro, ao este ter sido aprovado houve duplicidade de esforços e competição por recursos para se executar praticamente as mesmas ações, muito embora o diagnóstico elaborado e a proposta para a sua consecução tivessem sido muito bem realizados. O que deve ser feito é incorporar ao Programa Esporte na Escola o conceito dos cinco pilares utilizados pelo Programa Esporte Solidário, e este voltar a se chamar Esporte Direito de todos, com a incumbência de tratar apenas da questão dos idosos, índios e das pessoas portadoras de deficiência.

Implementação

O ano de 2002 foi particularmente difícil no tocante à execução do Programa com recursos orçamentários. No início do exercício, o Decreto de Programação Financeira de nº 4.120/2002 contingenciou cerca de 75% do orçamento do órgão, com expansões posteriores, não programadas, as quais o órgão precisava estar pronto para atender com celeridade. Além disso, por tratar-se de ano eleitoral, a celebração de convênios com os demais entes federativos foi inibida a partir dos noventa dias que antecederam o pleito, justamente quando o órgão pôde contar com um descontingenciamento mais expressivo.

Apesar de o Programa ter executado apenas 71% do seu orçamento aprovado (que corresponde a R\$ 160.772.737,00), este não apresentou problemas quanto ao volume de recursos liberados. Isso porque as emendas corresponderam a um aumento de 500% na dotação inicial do Programa (de R\$ 37.603.000 para R\$ 225.982.546,00), emendas estas que nem sempre estão alinhadas com o objetivo e a política de fomento ao esporte social e à promoção da inclusão social, linhas de ação do Programa, e sobre as quais o órgão não dispõe de muita ingerência na execução.

Dentre as ações que se destacaram em 2002, temos Funcionamento de Núcleos de Esporte em Comunidades Carentes, a qual espera-se superar a meta física inicial, proposta em 48,78%, utilizando-se apenas de 75% dos recursos financeiros previstos. Tal fato ocorreu porque não se seguiu o conceito inicial do Programa de se trabalhar com os cinco pilares, o que diminuiu o custo per capita/ano, da ação.

Além dessa, a ação Implantação de Infra-estrutura Esportiva em Assentamentos Rurais, a qual superou a meta física inicial proposta em 166,7% utilizando-se apenas de 37,5% dos recursos financeiros previstos. Tal fato ocorreu porque o custo/meta da ação foi estipulado de forma equivocada, pois, este seguiu o padrão do custo/meta da Implantação de infra-estrutura esportiva para uso de comunidades carentes, a qual, além das quadras poliesportivas, constrói ginásios poliesportivos, tendo seu valor médio de R\$ 120 mil, enquanto que nos assentamentos rurais só se constroem quadras poliesportivas, as quais apresentam valor médio de R\$ 45 mil.

Por fim, destaca-se a ação Promoção de Eventos de Esporte e de Lazer em Comunidades Carentes, a qual superou a meta física inicial proposta em 150% utilizando-se apenas de 92% dos recursos financeiros previstos. Tal resultado deveu-se à grande variação dos custos que envolvem a realização de eventos.

De fato, a implantação e a modernização de infra-estrutura esportiva disponibilizaram 1.373 unidades adequadas à prática de esportes e atividades lúdicas, número superior ao de exercícios anteriores, beneficiando diversas comunidades locais em diversos municípios.

Outro resultado expressivo foi o atendimento de pessoas em núcleos de Esporte Solidário, destinado a crianças e adolescentes, a portadores de deficiências e a inclusão social de idosos. O Programa previu atender inicialmente 90 mil pessoas em 2002, sendo que a expectativa é de efetivo atendimento a mais de 130 mil pessoas, de acordo com os convênios firmados. Contudo, o número de pessoas atendidas em 2001 era de 318 mil. Tal queda no volume de atendimento é consequência de os limites terem sido concedidos intempestivamente, impossibilitando a formação de projetos que pudessem atender um número maior de pessoas.

O Programa sofreu com algumas dificuldades internas ao MET, e dentre elas citam-se: as constantes mudanças de ministro da pasta, cada um trazendo consigo um rol de prioridades e lógica de trabalho interno diferenciado, causando falha na comunicação entre as unidades internas do MET, o que por sua vez prejudicou a alimentação do sistema de informações gerenciais, por não ter havido retorno quanto às ações de empenho, publicação e pagamento dos convênios relativos aos processos encaminhados pela área técnica; a questão da capacitação de recursos humanos da equipe gerencial, os quais, pelos recursos ínfimos destinados a esta ação, não tiveram acesso a cursos básicos, como de informática e planejamento (de fato, as únicas capacitações oferecidas à equipe gerencial dizem respeito às ofertadas pelo

Ministério do Planejamento em convênio com a ENAP); a carência de recursos materiais, como por exemplo, insuficiência de microcomputadores, infra-estrutura inadequada (ausência de espaço físico condizente); e recursos humanos insuficientes tanto quantitativa quanto qualitativamente.

Por outro lado, quando se fala sobre a capacitação de recursos humanos realizados pelos parceiros do Programa Secretarias Estaduais de Esporte, Prefeituras Municipais e ONGs, esta obteve excelente resultado. Tanto é que, onde houve esta capacitação para se trabalhar com o Programa, verifica-se que a execução técnico-filosófica foi adequada, não fugindo aos princípios pedagógicos que norteiam o Esporte Solidário.

Contudo, nem só as dificuldades internas afetaram a execução do Programa, dificuldades externas também podem ser mencionadas, e entre elas as que mais se destacaram foram as constantes emendas parlamentares (as quais são, em sua maioria, desalinhadas com a proposta do Programa), a falta de capacidade gerencial para se articular com os ministérios que participam desse Programa (multissetorialidade), a falta de controle social sobre a execução do programa e a inadimplência estadual ou municipal (com o advento do Cadastro Único de Exigências para Transferência Voluntárias para Estado e Município – CAUC, os pequenos municípios foram obrigados a levantar documentação e prestar informações gerenciais com sofisticação que torna impeditiva a habilitação dos entes federativos mais carentes, inclusive de capacidade gerencial para cumprir com as exigências).

Outro fator externo de extrema influência negativa quanto à execução do Programa é o fato de que, historicamente, a prática de se liberar limites orçamentários e financeiros nos últimos dias do ano tem motivado constantes inscrições de restos a pagar pelo órgão, que acabam sendo considerados na definição do limite para o ano seguinte, comprimindo ainda mais a capacidade de pagamento e de execução de novos objetos. Trata-se, pois, de um ciclo vicioso, onde a execução de boa parte do orçamento de um ano acaba por se dar no ano seguinte.

As formas pelas quais o Programa monitora os resultados e satisfação do público-alvo são mediante visita *in loco* e pelo recebimento dos relatórios técnicos emitidos pelos conveniados. Não há controle social efetivo sobre o Programa, a não ser por algumas cartas que são enviadas esporadicamente à gerência do Programa por pais, mestres ou alunos, relatando sua experiência com o mesmo. Como os recursos administrativos, financeiros, humanos e materiais são escassos no Programa, poucas visitas *in loco* são realizadas. Dessa forma, pode-se dizer que os resultados do Esporte Solidário são, praticamente, aferidos apenas mediante o recebimento dos relatórios técnicos.

Contudo, forma indireta de se aferir o sucesso do Programa junto ao seu público-alvo foram os constantes pedidos dos seus parceiros que se encontravam neste ano em processo de renovação de convênio - o qual teve como critério a seleção de entidades que atenderam às exigências técnicas constantes no Programa - em terem demonstrado interesse na ampliação das metas, quer seja no número de participantes, no número de Núcleos de Esporte oferecidos ou nas modalidades esportivas oferecidas.

Detaca-se também a parceria do Esporte Solidário junto aos programas Reestruturação do Sistema Penitenciário e Reinserção Social do Adolescente em Conflito com a Lei, ambos sob a gerência do Ministério da Justiça, e que possuem uma ação que é realizada pelo próprio MET, que é o Projeto Pintando a Liberdade, responsável pela produção de material esportivo.

Há ainda grande potencial em se formar parcerias com outros programas, fato este que já foi tentado, mas sempre sem lograr sucesso. Há indícios de que este insucesso esteja calcado na escassez de recursos, o que faz com que os programas sempre olhem primeiro para seus problemas internos para posteriormente fazerem análise de como auxiliar suas parcerias.

Com base no que o Programa logrou construir desde a sua concepção, o que se espera para 2003 é a sua consolidação como indutor da principal meta do atual Governo para o setor: fomentar o esporte como instrumento de inclusão social, gerando formação de capital social e funcionando como preventor de riscos, como a violência urbana.

Gestão das Políticas de Esporte e Turismo

Resultados O Programa de Gestão das Políticas de Esporte e Turismo tem peculiaridades próprias, a iniciar por ser um programa voltado às necessidades internas de cada setor, a fim de auxiliar no desenvolvimento de suas políticas.

Dentre os resultados alcançados no ano de 2002 destacam-se o acordo básico de assistência firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o qual propiciou avanços significativos no sentido de dotar o Ministério do Esporte e Turismo - MET de planos nacionais para o setor do esporte e turismo; o desenvolvimento de políticas de incentivos fiscais para o setor; a participação na elaboração dos termos de referência para a concepção da estratégia de desenvolvimento do turismo sustentável da Amazônia Legal - Proecotur; e o arranjo institucional e operacional do Prodetur NE e SUL.

Fato negativo que tem comprometido o alcance de resultados pelo Programa está balizado no que concerne à gestão, a qual ainda tem muito a avançar. O Programa não tem sido exitoso para fomentar a implantação de um modelo eficiente e eficaz de gestão das políticas integradas. Há que se considerar, em contrapartida, que as equipes técnicas e gerenciais (finalísticas) da administração direta ficam quase integralmente absorvidas com a elaboração de termos de convênio, instrução de processos, celebração de instrumentos, controle da execução dos termos e análise de prestação de contas; todas atividades fundamentais, mas relativas a processos, não a resultados, e que nada guardam de relação com a formulação e a coordenação das políticas. Importantes parcerias poderiam ser firmadas caso as equipes pudessem começar a pensar estrategicamente.

Como destaque positivo, pode-se citar a elaboração de instrumentos normativos que contribuíram para o aumento do aporte de recursos da iniciativa privada, inclusive internacional, nos setores de esporte e turismo, para assegurar à sociedade os seus direitos de cidadania. Como exemplo, pode ser citada a nova Lei de Navegação de Cabotagem, a qual permite o trânsito de embarcações com bandeiras estrangeiras na costa brasileira. Tal fato possibilitou o aumento de viagens em cruzeiros marítimos, tendo o litoral brasileiro como origem, destino ou rota, fomentando, também, a exploração de atividades turísticas complementares nos pólos turísticos de regiões portuárias onde ancoram os navios transatlânticos. Um bom exemplo é a pequena cidade paulista de Ilha Bela, a qual recebeu dezessete navios nacionais e internacionais na temporada de 2001/2002 e deve aumentar para 21 na temporada 2002/2003, conforme roteiro dos cruzeiros planejados.

Outro exemplo de resultado positivo é o Projeto de Lei encaminhado ao Congresso Nacional, que regula os direitos do torcedor esportivo, aprovado recentemente na Câmara dos Deputados, Casa iniciadora.

Concepção O Ministério foi criado em 1999. Desde a sua criação, o cargo de Ministro foi ocupado por três pessoas com formações e orientações políticas distintas, com conseqüente substituição constante também da equipe diretiva. A descontinuidade comprometeu a definição e a coordenação das políticas públicas destes setores.

Gerente:

Gilmar Martins Borges

Aspecto positivo reside na área de planejamento e formulação de políticas, a qual possui convênio firmado com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, em vigência, com o

propósito de desenvolver planos nacionais de esporte e turismo, necessidade premente deste Ministério. A maior dificuldade do órgão está justamente em conseguir priorizar as áreas de atuação entre as competências constitucionais e legais ao órgão atribuídas. Essa priorização deverá responder às perguntas: Quais segmentos da sociedade devem ser melhor focados no tocante à acessibilidade a atividades lúdicas e esportivas? Qual a forma mais efetiva de se promover o interesse da iniciativa privada em apoiar os esportes de rendimento? A forma atual de conceber a atuação no setor de turismo é a mais adequada, ou é preferível segmentar os programas pelos setores mais atrativos e potenciais em geração de divisas e emprego? Etc.

Como a Secretaria Nacional de Esporte - SNE faz parte da administração direta, ela apresenta problema peculiar que não é observado na Embratur, por esta ser uma autarquia. A SNE não dispõe de equipe qualificada para conduzir as atividades das áreas-meio (análise de convênios e prestação de contas, por exemplo), deslocando pessoal qualificado para trabalhar na elaboração de estratégia dos setores para esta função. Ou seja, a qualidade na condução estratégica das políticas guarda relação inversamente proporcional à eficiência no acompanhamento da execução dos convênios. Face a tal dificuldade, o Ministério do Esporte e Turismo encaminhou proposta de estrutura à Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão - Seges/MP, mas, passados quase dois anos, não houve ainda qualquer resposta ao pleito.

Desta forma, torna-se árduo trabalho tentar motivar um diretor de departamento, amplo conhecedor de políticas de esporte, de desenvolvimento tecnológico para atividades esportivas, sociais e de rendimento, entre outras áreas, para aferir a regularidade contábil de documentos fiscais comprobatórios de despesas, por conta dos convênios firmados.

Por outro lado, aspecto bastante positivo é que os técnicos responsáveis pela condução das políticas específicas são os que determinam as prioridades e instruem os processos de concessão voluntária de recursos, principal forma de execução do Programa.

Outro aspecto relevante é a qualidade das parcerias firmadas, especialmente com institutos de pesquisa, internos ou externos ao Governo Federal. O contrato com o PNUD vem apresentando resultados satisfatórios e as outras parcerias pontuais, com universidades e com o CNPq, por exemplo, também foram proveitosas.

Por fim, não poderia deixar de ser mencionada a questão da estratégia do envolvimento direto do MET com a sociedade organizada, como é o caso da Comissão Nacional de Atletas, composta por esportistas e paradesportistas de destaque no cenário internacional, sendo um segmento interessado, organizado, que funciona como órgão consultivo e auxiliador na definição e condução das políticas ligadas ao esporte. No caso do turismo, o Ministro é titular em diversos conselhos e fóruns, além de ter estreita ligação com o setor empresarial, o que lhe confere legitimidade para atuar em consonância com as aspirações do *trade* turístico.

.....

O Programa executou 98,6% dos recursos previstos inicialmente (o que corresponde a R\$ 36.661.067,00). Contudo, em termos quantitativos, nenhuma de suas ações conseguiu cumprir, proporcionalmente, o financeiro executado. Tal fato se justifica porque o Programa é executado quase que na sua totalidade mediante convênios, os quais prestarão conta de seus resultados apenas neste ano de 2003. Dessa forma, fica claro que o gerente deste programa optou por não projetar as metas físicas que devem ser realizadas de acordo com os

Implementação

convênios assinados, tomando postura diferente de outros gerentes de programa na mesma situação neste ministério, devido à natureza conceitual e normativa das ações, medidas por etapas de evolução dos estudos, pesquisas e fases dos projetos em processo de implementação.

Fato curioso a este Programa em comparação com os demais programas do MET é que mesmo sofrendo com efeitos nocivos do contingenciamento de quase 75% no ministério, a descontinuidade do fluxo de recursos não prejudicou de forma decisiva a execução programada.

Os recursos executados em relação a previsão inicial do PPA (Lei nº 9.989/2000) mais do que duplicaram. O Programa foi desenhado quando da estruturação do MET e, portanto, com a consolidação da instituição, as demandas pela formulação de políticas e pelo enfrentamento das situações fáticas ensejaram aporte maior de recursos e a congregação crescente de esforços, o que pode ser visualizado na progressão orçamentária do órgão e, particularmente, nas disponibilidades orçamentárias e financeiras do Programa em questão.

O Programa se destacou por sua capacidade de criar parcerias, como as com o Ministério da Educação, universidades, CNPQ e PNUD. Destaca-se neste contexto, a elaboração de ato normativo conjunto - Portaria Interministerial - entre os Ministros do Esporte e Turismo e da Educação, regulando a obrigatoriedade da prática de educação física no ensino regular. Este foi um esforço conjunto das equipes diretivas dos dois órgãos, envolvendo os programas de gestão de políticas públicas das áreas afins.

Como o Programa firma parcerias com a celebração de convênios, e estes só podem ser contratados mediante empenho prévio, o cronograma foi condicionado às liberações de crédito orçamentário e a execução efetiva às liberações financeiras. Quando as parcerias se dão com universidades federais, as realizações, tanto pela celebração de convênios quanto pela operacionalização de destaques, podem ser frustradas por dificuldades financeiro-orçamentárias de qualquer uma das partes. Apesar de não operar de forma contundente com estados e municípios, as dificuldades para o Programa também são recrudescidas em anos eleitorais. Não há limitação legal para se pactuar com entidades federais ou privadas, mas a prática orçamentária brasileira inibe as realizações apenas por não conceder tempestivamente os limites, que sofrem expansão logo após o encerramento do período eleitoral.

Portanto, o maior desafio para a implementação está em se conseguir que, de fato, o orçamento seja um instrumento de programação anual, não sofrendo com ajustes anteriores, mesmo à superveniência de fatores que possam frustrar as expectativas de receitas. De fato, a edição de decreto de programação financeira, mais tarde, demonstra que as receitas foram subestimadas, promovendo a expansão de limites ao final do ano. A programação e a definição de cronograma anual, com fluxo regular de recursos, é fundamental para consolidar parcerias com base em informações e compromissos seguros.

Houve, ainda, interferência nos processos de contratos e convênios causada pelos impedimentos legais constantes na Lei Eleitoral e pela lentidão na tramitação de convênios de entidades localizadas fora de Brasília.

Turismo: A Indústria do Novo Milênio

No que concerne à evolução dos indicadores, o período que compreende os anos de 2000-2002 não apresenta bons resultados para este segmento.

Resultados

Quanto ao indicador do fluxo de turistas estrangeiros, este, após período de cinco anos de resultados positivos, que quase se triplicou (2 milhões em 1995 para 5,3 milhões em 2000), acabou por apresentar queda em 500 mil turistas estrangeiros no ano de 2001, ou seja, apresentou como resultado 4,8 milhões de turistas. A expectativa para o ano de 2002 é que se tenha, novamente, logrado resultado negativo, recepcionando apenas 4 milhões de turistas estrangeiros.

Tais resultados demonstram a fragilidade à qual está exposto nosso segmento de turismo. Enquanto em 2001 a queda no fluxo de turistas estrangeiros nas Américas foi de 5,9% em relação a 2000, no Brasil esta queda foi na ordem de 9,4%. Esta queda está baseada, além de no ataque terrorista aos EUA em setembro de 2001, principalmente pela na crise econômica que vem assolando a Argentina desde os últimos meses de 2000, cujo mercado emissor de turistas vinha sendo responsável por 33% do total de turistas recebidos em nosso País nos últimos anos.

Quanto ao indicador fluxo de turistas domésticos, estes apresentaram resultados positivos em 2000 (de 38,2 milhões de turistas em 1998 para 45,9 milhões de turistas em 2000). Contudo, contrariamente ao esperado, o fluxo de turistas domésticos logrou queda em 2001, sendo representado pela movimentação de 41,3 milhões de turistas. Tal resultado leva a crer que o trade turístico nacional praticou preços incompatíveis com a realidade econômica dos brasileiros. Todavia, com a disparada do dólar no ano de 2002, a expectativa é de que o fluxo do turismo doméstico tenha obtido resultado expressivo nesse ano.

Ademais, faz-se necessário destacar outros resultados expressivos alcançados nesses três anos de PPA, como a melhoria da segurança dos turistas e operadoras de turismo, mediante: a inserção da Embratur no Sistema Brasileiro de Defesa do Consumidor; os programas de proteção ao consumidor; a nova classificação dos meios de hospedagem e serviços; a fiscalização e rescisão de maus serviços; e o seguro responsabilidade civil para pacotes turísticos. Destacam-se também, neste contexto, a mudança da imagem do Brasil no exterior - "país de turismo sexual", mediante a forte promoção e divulgação do produto turístico brasileiro em mercados internacionais com potencial emissor (campanhas e aumento da participação em eventos internacionais) e principalmente pela adoção de campanhas de combate à exploração do turismo sexual infanto-juvenil. Este tipo de campanha foi tão importante que a Organização Mundial do Turismo - OMT a reconheceu como sendo pioneira e de grande repercussão, respeito e importância mundial.

Outro aspecto que não poderia deixar de ser mencionado é a questão do montante investido em infra-estrutura turística: R\$ 212,8 milhões e R\$ 73 milhões, nos anos de 2000 e 2001, respectivamente, contra os R\$ 36 milhões investidos em 1999.

O mercado do turismo, ao lado do petróleo e das comunicações, é o que mais cresce em todo o mundo, movimentando 52 setores da economia. De fato, segundo dados de 1999 da Organização Mundial do Turismo - OMT, da Organização Mundial do Comércio - OMC e do Fundo Monetário Internacional - FMI, o turismo é o principal item de exportação de bens e serviços - US\$ 555 bilhões (7,9% do PIB Mundial) - no mundo, seguido pelos produtos automotivos (7,8%), produtos químicos (7,5%), alimentos (6,6%), combustíveis

Concepção

Gerente:

Luiz Otávio Caldeira Paiva

(5,1%) etc. Ademais, dados da World Travel & Tourism Council - WTTC indicam que até o final deste ano o turismo terá proporcionado 192,2 milhões de empregos e movimentado US\$3.6 trilhões, caracterizando uma participação de quase 12% do PIB mundial. Ainda segundo a OMT, na década de 1990 o turismo mundial obteve crescimento de 57%. As previsões também indicam crescimento desses números para US\$6.6 trilhões até 2010, proporcionando 251.9 milhões de empregos em todo o mundo. As estimativas do WTTC para a América Latina são ainda mais otimistas, demonstrando que o setor poderá duplicar seu impacto econômico já na primeira década deste novo milênio, passando sua participação no PIB de US\$97 bilhões em 2000 para US\$187 bilhões em 2010.

Em 1988, o Poder Constituinte, já exorbitando a importância econômica e social desse setor, fez constar na Constituição Federal, em seu artigo 180, que "A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico".

O Brasil é um país que possui grande diversidade étnica, cultural, religiosa e ambiental. Aliado a estes fatores, ainda tem-se que o povo brasileiro é, e assim é reconhecido mundialmente, um povo hospitaleiro. Tudo isso serve de indução à promoção do turismo.

Apesar de aspecto tão favorável, segundo estimativas contidas na Pesquisa Fundação Instituto de Pesquisa Econômica - Fipe/Embratur, o Turismo é responsável pela geração direta de apenas 2% do PIB do País, desconsiderada a sua contribuição para a formação bruta de capital. Esta participação no PIB corresponde a um valor de R\$ 23,6 bilhões em 2001. Enquanto isso, na Argentina, por exemplo, esse segmento responde por 10% de seu PIB.

As populações dos municípios turísticos demandam por melhores condições de vida, trabalho e renda para seus habitantes, que sejam sustentáveis a longo prazo. Dessa forma, existe necessidade de: gerar emprego e renda para a população dos municípios turísticos de forma sustentável, transformando estas áreas de potencial turístico em destino turístico consolidado, com foco nas regiões menos desenvolvidas do país; preservar o Plano Real, com estabilidade econômica, gerando receita cambial positiva; tornar os serviços turísticos brasileiros com padrão de qualidade internacional, face à concorrência e ao anseio da população no que tange aos seus direitos como consumidor no exercício da cidadania e democracia; propiciar acesso à população brasileira ao nosso mercado interno, com produtos diversificados de qualidade e com preços justos (o mesmo se aplica ao mercado internacional, o qual busca encontrar produtos turísticos diferenciados); e proporcionar o desfrute ordenado do bem natural e do bem cultural pelos turistas, gerando oportunidade de trabalho e renda para populações locais, contribuindo para preservação dos nossos valores e para a conservação ambiental.

Para uma das questões mais delicadas do Governo Federal, que é a questão do emprego, o setor turismo surge como uma ótima saída, já que cada US\$7 mil mantém um emprego nesse setor, enquanto que na indústria automobilística, por exemplo, são necessários US\$85 mil para este feito. Ademais, para se gerar emprego nesse setor temos como exemplo: para o setor hoteleiro são necessários US\$16.5 mil; para o setor de restaurantes são necessários US\$4.1 mil; e para o setor de artesanato são necessários US\$20 para a manter o emprego e garantir a compra de matéria-prima.

Surge, portanto, o Programa Turismo: A Indústria do Novo Milênio, com o objetivo de "Aumentar o fluxo, a taxa de permanência e o gasto de turistas no País". Para garantir que isso ocorra, o programa conta com várias ações: realização de campanhas para promoção do turismo interno e externo; sinalização turística; estruturação de segmentos do turismo (pesca amadora e ecoturismo); publicação de anuário estatístico; avaliação da qualidade dos serviços turísticos prestados; participação, realização e captação de eventos turísticos; dentre outras - sendo executadas, em sua maioria, de forma descentralizada. Na verdade, esse Programa representa, praticamente, toda a atuação da Embratur. A única unidade que não está englobada é a que cuida da gestão descentralizada do turismo, que corresponde ao Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT.

O Programa está totalmente balizado na Política Nacional de Turismo, a qual estipula como diretrizes: promover o desenvolvimento local sustentável nos municípios turísticos; criar ambiente para a geração de empregos, redução das desigualdades regionais e a inclusão social dos excluídos; inserir competitivamente o Brasil no mercado internacional, visando aumentar as exportações e gerar receitas cambiais; garantir direitos e qualidade na prestação de serviços turísticos ao consumidor; promover e buscar a formatação, diferenciação e comercialização de produtos turísticos nos estados e na Federação; e promover a utilização sustentável do patrimônio histórico, artístico, etnográfico e ambiental do Brasil, privilegiando os critérios universais de conservação e incentivando empreendimentos geradores de emprego e renda.

Outra estratégia da Política Nacional de Turismo - na verdade, uma de suas principais - é contribuir para modernizar a legislação brasileira para o segmento, de forma a acompanhar as tendências do mercado internacional. Dentre as modernizações, destaca-se a que trata dos cruzeiros marítimos. Atualmente, 232 navios de cruzeiros navegam pelos mares do mundo, transportando 8 milhões de passageiros e gerando um movimento de US\$28 bilhões anuais. O mercado cresce 8,3% ao ano. Para abrir nova via de atração de turistas estrangeiros para o Brasil e oferecer mais uma opção de turismo interno para os brasileiros - ingressando assim no mercado mundial de cruzeiros - a Embratur liderou movimento para que o País abrisse mão do que dispõe o Tratado de Montego Bay (10/12/1982), mais conhecido como Tratado do Mar, onde está disposta a proibição a navios estrangeiros de realizar cabotagem em território alheio, salvo se este país abrir mão dessa prerrogativa. Como consequência, de quinze navios que atracavam em portos brasileiros e que faziam 57 escalas em 1997, em 2001 tivemos 105 navios realizando 342 escalas.

O turismo, para se desenvolver, precisa de qualidade na sua prestação de serviços, oferecendo boa infra-estrutura turística (hotéis, pousadas, resorts, parques temáticos), a qual pode ser financiada com recursos do Ministério do Esporte e Turismo - MET. Contudo, existem outros aspectos, como a infra-estrutura básica (saneamento, estradas, aeroportos, recuperação de patrimônio histórico), que não se encontram na alçada das políticas do MET e que são de fundamental importância para o desenvolvimento do setor, influenciando a criação de estreita parceria do Programa com outros órgãos condutores de políticas públicas, como os Ministérios do Meio Ambiente, Cultura, Justiça, Relações Exteriores, Trabalho, Agricultura, etc.

O programa adota, ainda, como estratégia de médio e longo prazos, o trabalho junto às escolas, com o projeto de iniciação escolar para o turismo Embarque Nessa, criado pela Embratur em parceria com o Ministério do Esporte e Turismo

e Ministérios da Educação e da Cultura, visando sensibilizar e conscientizar crianças e jovens da importância do turismo para o desenvolvimento social, bem como, tornando-os multiplicadores desta idéia. Esta conscientização visa, além de enfatizar a necessidade de se tratar bem o turista, à valorização e à proteção do patrimônio natural e cultural do país.

Quanto à estratégia para captação de turistas estrangeiros, boa parte da verba está sendo aplicada nos países do Mercosul. E a explicação é simples. Pesquisa da OMT comprova que 80% das viagens feitas no mundo são de curta distância - média de cinco horas. Contudo, não só a proximidade geográfica é motivo para os vizinhos do Mercosul serem alvo para incrementar o turismo brasileiro. Com exceção do Paraguai, todos os demais países apresentam níveis de riqueza e bem estar da população superiores aos brasileiros. Pesquisa feita pela Universidade de Brasília - UnB apontou que 58% dos argentinos, 48% dos chilenos e 46% dos uruguaios já fizeram viagens internacionais de lazer mais de uma vez. Todavia, com a crise política e econômica que os países da América do Sul vêm passando na atualidade, faz-se necessário ditar nova estratégia para o curto prazo capaz de amenizar a queda da recepção do turista estrangeiro sul-americano, uma vez que se espera que estas crises sejam passageiras.

Como resultado desta política de captação de turistas estrangeiros, desde 1998 o Brasil é o país que mais recebe turistas estrangeiros na América do Sul.

Fato interessante a relatar é o resultado do Estudo da Demanda Turística Internacional 2001, publicação da Embratur, onde a questão da segurança pública ocupa apenas o quarto lugar dentre as maiores reclamações dos turistas estrangeiros acerca da infra-estrutura urbana e turística brasileira. Eis o resultado:

O que Turistas Criticam:

1) Sinalização Turística	15,8%	4) Segurança pública	9%
2) Limpeza pública	12,1%	5) Táxi	5,8%
3) Comunicações	10,5%	6) Diversões Noturnas	3,2%

A idéia principal quanto ao turismo nacional é a de difundir novos pontos e produtos turísticos, destacando suas potencialidades para aumentar os fluxos entre os estados brasileiros, especialmente as regiões de menor nível de desenvolvimento. Uma das estratégias é dispor de trezentos produtos turísticos consolidados até o final de 2003. Antes do início do PPA havia apenas algo em torno de cinquenta produtos turísticos consolidados.

Dentre os dois fluxos turísticos, parece haver preferência do Programa em focar na recepção de turistas estrangeiros, o que é um equívoco. O turismo doméstico possui maior capacidade de movimentar o setor do que o turismo internacional. Na Europa, 80% da movimentação turística se dá pelo fluxo dos próprios europeus no continente. A dimensão deste é 19% maior que de nosso País (10.149.253 Km² contra os 8.514.215 Km² brasileiros). Ademais, nos EUA, que é um país de proporções territoriais apenas 13% maior que o nosso (9.629.091 Km²), o fluxo de seu turismo interno é maior do que todo o movimento turístico internacional. O que o brasileiro precisa é que lhe sejam ofertadas condições de praticar o turismo interno de forma barata e com qualidade, com o mesmo nível, se não superior, encontrado em outros países. O ecoturismo, o turismo cultural, os parques temáticos, o turismo da terceira idade, o de aventura e os roteiros da fé são apenas alguns dos exemplos das tendências de alternativas bem sucedidas para o turismo nacional.

O Programa executou 71,5% de seu orçamento aprovado, o que corresponde a R\$ 67.143.398,00.

Implementação

Como o foco principal do Programa é a recepção de turistas estrangeiros, a execução ficou prejudicada neste ano, pois, as ações (campanhas, feiras, eventos) que são desenvolvidas para esta parte do público-alvo do Programa são cotadas em dólar, e esta moeda apresentou supervalorização frente ao real no ano de 2002. A consequência desta variação cambial não foi a redução em participação de feiras, pois as que a Embratur participa são consideradas "obrigatórias", prejudicando então a qualidade da participação.

Outro grande complicador para uma execução mais efetiva do Programa foi a falta de dinâmica acerca da liberação de recursos, comprometendo a execução das ações planejadas e, por vezes, até as paralisando.

Também apresentou destaque negativo a quantidade de emendas (acrescentaram 45% ao orçamento proposto), que introduzidas de forma aleatória, sem observar critérios técnicos, concorreram com as ações planejadas, relevantes ao Programa. Ademais, até mesmo internamente ao ministério houve empecilhos, como o atendimento de prioridades próprias, descasadas dos critérios técnicos do Programa, controlando a destinação dos recursos a serem aplicados.

Ponto bastante positivo trata da capacidade do Programa em ter efetuado parcerias junto a entidades de classes, ONGs, empresas do setor e outros órgãos da administração pública, as quais vêm tendo a capacidade de dar maior visibilidade à realização das ações. Dentre as vantagens dessas parcerias destacam-se: descentralização das ações de fiscalização e controle para as Secretarias Estaduais de Turismo; atuação do MET na articulação governamental e na forma de dispor programas de infra-estrutura complementares; atuação do Ministério das Relações Exteriores de forma específica na formação da imagem do Brasil, proporcionando bases locais nos principais mercados turísticos emissores; as entidades de classes possibilitando o cadastramento, a classificação, o estabelecimento de padrões de qualidade e a articulação junto à iniciativa privada; e as ONGs emprestando credibilidade às ações do Programa.

Contudo, alguns destes parceiros também trouxeram consigo algumas desvantagens como as secretarias estaduais de turismo, pela falta de pessoal qualificado e prioridades diferentes no âmbito de sua esfera de governo.

Outro aspecto positivo é a capacidade de monitoria da gerência em relação à execução descentralizada de duas ações muito importantes ao Programa: *marketing* e sinalização turística. Sobre o *marketing*, a evolução de sua execução é acompanhada conjuntamente com a Secretaria de Comunicação da Presidência - Secom/PR, utilizando-se de relatórios expedidos por companhias licitadas para este fim. Já a sinalização, ela é acompanhada pela CAIXA, a qual controla o orçamento e mede a execução das ações.

A participação da sociedade no Programa também merece destaque, uma vez que, existem vários conselhos de turismo em que a Embratur participa conjuntamente com os estados, municípios, entidades de classe e iniciativa privada. A Embratur participa, ainda, juntamente com os Procons, nas ações de garantia dos direitos do cidadão e dos usuários dos produtos e equipamentos turísticos.

Por fim, vale ressaltar o esforço do Programa em obter dados estatísticos que, mesmo não sendo de todo confiáveis, sejam capazes de ajudar a diagnosticar o setor.

Municipalização do Turismo

Resultados O Programa Nacional de Municipalização do Turismo - PNMT, chegou ao ano de 2002 tendo 497 municípios com suas comunidades conscientizadas para a importância do turismo como fator de desenvolvimento socioeconômico; com setores e segmentos diretamente ligados à atividade turística estruturados e organizados; com Conselhos Municipais de Turismo compostos por representantes dos segmentos da comunidade; e com Fundos Municipais de Turismo instituídos com o propósito de dar condições de gerenciamento e implementação das ações que nortearam o turismo municipal.

Destes 497 municípios, 96 já receberam o Selo de Ouro do Turismo, o que significa dizer que eles já estão implementando seus Planos de Desenvolvimento Turístico, enquanto que os 401 restantes foram agraciados com o Selo de Prata do Turismo, o que significa dizer que estes estão em processo final de elaboração de seus Planos. Tal resultado traz consigo a perspectiva do cumprimento da meta proposta para o final de 2003, que se refere a 550 municípios agraciados com Selo de Ouro.

Contudo, esse resultado poderia ter sido ainda mais expressivo se não fosse por três motivos: a falta de recursos causada pelos contingenciamentos, quando da execução do Programa ao longo desses últimos três anos; a perda, em 2001, do status de programa estratégico alcançado em 2000 (o que garantiria fluxo regular de recursos ao Programa); e as dificuldades de gestão (imposição de burocracias que estão distantes da realidade da maioria dos municípios brasileiros).

Todos estes fatores, mais a necessidade de se buscar alternativas consistentes para o desenvolvimento do turismo, contribuíram para que os custos de implementação das ações do Programa no âmbito dos estados e municípios fossem assumidos pelas instituições parceiras do PNMT, ou seja, pelas prefeituras municipais, entidades de classe ligadas ao setor turismo, ONGs, Sebrae, Senac, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e diversos órgãos estaduais de turismo, os quais acreditam no ideal e na proposta do programa.

Concepção No ano de 1994, a Embratur identificou cerca de setecentos municípios com potencial para o desenvolvimento do turismo, sendo que apenas trinta destinos eram divulgados e comercializados no Brasil. Os demais, além de possuírem recursos turísticos que precisariam ser transformados em produtos, também necessitavam passar por um processo de municipalização do turismo, envolvendo suas comunidades e dando as condições necessárias para sua inserção no mercado turístico nacional e/ou internacional.

O Brasil tem hoje cerca de 1.800 municípios com potencial turístico que, antes de necessitarem de recursos financeiros para investimento na construção e/ou modernização de sua infra-estrutura básica e/ou equipamentos turísticos, precisam entender e aprender a importância de se reconhecer e trabalhar o turismo de forma profissional como uma alternativa viável, eficiente e consistente de desenvolvimento econômico-social. Nos últimos cinco anos, os municípios brasileiros têm demonstrado maior preocupação em buscar informações e conhecimentos práticos de como, quando, com quem, onde e porque fazer.

Gerente:

Anna Maria Marcondes Machado

O Programa tomou como referência para sua estruturação os instrumentos operacionais elaborados pela Organização Mundial do Turismo - OMT, os quais foram adaptados à realidade brasileira, com o propósito de

implementar um novo modelo de gestão da atividade turística, simplificado e uniformizado, para os estados e municípios, de maneira integrada, buscando maior eficiência, eficácia e efetividade na administração da atividade turística, adotando a metodologia de enfoque participativo para a formação de sua equipe técnica de operacionalização.

O novo modelo de gestão da atividade turística defende que o turismo só existirá na cidade, de maneira planejada e eficiente, se as soluções e os caminhos percorridos forem encontrados por seus moradores. Isto porque a indústria do turismo sabe que não há produto sem serviço. Ou seja, não há, portanto, natureza, por mais admirável que seja, capaz de atrair visitantes se não existirem trilha de acesso, sinalização, guia e hospedagem. E ninguém sabe melhor como garantir esses serviços do que os moradores de cada cidade, porque são eles que efetivamente conhecem o local onde moram.

Contudo, não basta apenas garantir os serviços, mas apresentar excelência de serviço, ou seja, qualidade, para que o turista que vá àquela localidade, além de recomendar a outras pessoas, também retorne em uma oportunidade futura.

Quanto à metodologia do enfoque participativo, ela consiste em "Oficinas de Capacitação" - sendo esta a principal ação do Programa - compostas por grupos de trabalho em que todos os participantes, com base em perguntas ou em documentos orientadores, vão propondo a construção do conhecimento, a partir da realidade individual. No decorrer do processo, essa construção sofre ajustes, correções, sugestões e novas interpretações.

As Oficinas são conduzidas pelo Moderador, profissional com formação no método ZOPP - Planejamento de Projetos Orientados por Objetivos, que assessora o grupo; mobiliza os conhecimentos; facilita o intercâmbio horizontal estimulando o debate entre os participantes; introduz recomendações e técnicas; e contribui para a criação de um ambiente agradável para interação e cooperação.

A escolha da metodologia justifica-se por ser um método em que todos os envolvidos contribuem para a construção do conteúdo, eliminando, dessa forma, as dispersões geradas pelos conflitos, na medida em que todos os temas devem obter consenso no grupo, tornando efetiva a assimilação da informação e estabelecendo missões, etapas e tarefas práticas a serem cumpridas no desenvolvimento da rotina de trabalho.

O PNMT nasceu em agosto de 1994 como um programa de gestão do turismo que visa à conscientização, à sensibilização, ao estímulo e à capacitação dos vários monitores municipais, para que despertem e reconheçam a importância e a dimensão do turismo como gerador de emprego e renda, conciliando o crescimento econômico com a preservação e a manutenção dos patrimônios ambiental, histórico e cultural, e tendo como resultado a participação e a gestão da comunidade no Plano Municipal de Desenvolvimento do Turismo Sustentável. Com o PPA 2000-2003 o Programa sofreu algumas transformações e passou a também lidar com ações que apresentam despesas de capital. Assim, os outros produtos que o Programa oferece, além das oficinas, são: estudos realizados para o desenvolvimento do turismo sustentável local; artesãos apoiados financeiramente para a compra de matéria-prima; estímulo à diversificação no uso de materiais e formas ao produto artesanal; centros de formação para o turismo implantados (Liceu de Artes e Ofícios para o Turismo); produtos turísticos formatados; estudos realizados acerca da gestão da limpeza urbana e sistemas de acondicionamento, coleta, disposição final e tratamento de resíduos sólidos urbanos implantados em municípios turísticos, uma vez que, o lixo é a

segunda maior reclamação feita por turistas estrangeiros em viagem por nosso país; infra-estrutura turística ou urbana de interesse do segmento recuperada; e municípios atendidos com a promoção do turismo sustentável local.

O PNMT é, portanto, um programa que tem por objetivo Promover o desenvolvimento do turismo sustentável local, atuando junto à sociedade organizada de forma a gerar emprego e renda duradouros, trabalhando com a auto-estima do cidadão local, com a estruturação e organização de segmentos que têm impactos diretos na atividade turística regional, com o resgate de valores sociais, históricos, culturais e políticos dos municípios que detém potencial para o desenvolvimento do turismo, e com o desenvolvimento de um pensamento estratégico coletivo que permite à comunidade traçar um cenário ideal e propício para o desenvolvimento da atividade.

O Programa apresenta sua estrutura de forma descentralizada, composta por comitês estaduais, os quais têm como propósito acompanhar, avaliar, coordenar e monitorar as ações do PNMT nos municípios de seu estado; e conselhos municipais de turismo, composto por representantes da sociedade e dos segmentos que têm impactos direto na atividade turística municipal, com o objetivo de trazer os anseios da comunidade para as discussões e decisões acerca do desenvolvimento de ações para o incremento da atividade turística, bem como acompanhar e fiscalizar essas ações.

O Programa é o maior esforço já feito no Brasil pelo desenvolvimento do turismo sustentável. Conseguiu articular nacionalmente, regionalmente e localmente parcerias e convênios com universidades, associações de profissionais e patronais, associações comunitárias, órgãos da administração pública direta e indireta, empresas, fundações e entidades do terceiro setor.

Implementação

O Programa executou 62,22% de seu orçamento aprovado, que corresponde a R\$ 103.123.928,00.

Como os recursos financeiros destinados ao Programa não foram suficientes, por causa dos contingenciamentos, as ações realizadas durante este período tiveram, em grande parte, suas execuções atreladas ao comprometimento dos parceiros com o PNMT. Destaca-se o fato de que estados e municípios, independentemente da transferência de recursos por parte do Governo Federal, conseguiram atingir as metas definidas (por eles mesmos) no planejamento promovido anualmente pela Coordenação Nacional do Programa.

Ademais, sobre os recursos financeiros liberados, ocorreu outro grave problema: os recursos destinados a determinadas ações foram gastos em outras, na maioria das vezes sequer pertencentes ao programa, sem o conhecimento e consentimento de sua equipe gerencial, comprometendo o planejamento prévio realizado para o mesmo.

Fator positivo refere-se ao restabelecimento de parceria com o Programa Turismo Verde, neste ano de 2002, o qual visa o Desenvolvimento do Ecoturismo na Amazônia Legal, que permitirá confluir ações em prol do desenvolvimento e incremento do turismo nessa região.